Canadian Institute for International Peace and Security

38

BACKGROUND PAPER OCTOBER 1991

CIVILIAN ASPECTS OF UNITED NATIONS' PEACEKEEPING

by Robin Hay

INTRODUCTION

The popular conception of peacekeeping has been of blue-helmeted soldiers keeping vigil over a fragile ceasefire in some far-flung, war-torn region of the world. While by no means false, this characterization ignores the rich history of civilian involvement in peacekeeping.

Civilians have been used only sparingly in peacekeeping operations in the past, but in 1989 they led the UN effort to oversee Namibia's transition to independence. A similar peacekeeping operation is getting underway in the Western Sahara, and Cambodia, and is being considered for Angola.

The increasing prominence of civilians, or non-military personnel in peacekeeping, is cause for examining the gamut of the often ignored civilian aspects of peacekeeping. These aspects include the administrative roles traditionally played by civilians in support of a peacekeeping operation, the non-military tasks[1] and responsibilities that have been carried out by peacekeeping troops as part of, or incidental to, their mandate, and the direct use of civilians in a "peacekeeping" capacity.

THE CHAIN OF COMMAND: ADMINISTRATION AND SUPPORT OF PEACEKEEPING OPERATIONS

Though peacekeeping began as an *ad hoc* response to a particular crisis, the UN has since developed an administrative model for handling such operations. Every UN peacekeeping force or mission has ultimately been responsible to a civilian, the UN Secretary-General. The Secretary-General, reporting to the Security Council, is assisted in the day-to-day direction, management and execution of peacekeeping operations by two Under-Secretaries-General for Special Political Affairs[2], who, along with their staff, make up the Office for Special Political Affairs. This office is responsible for overseeing each operation.

The Office for Special Political Affairs turns to the Field Operations Division (FOD) at UN headquarters for executive and support personnel for the civilian administrative staff, or Force Secretariat, attached to each operation. These two departments, along with the Office of Programme Planning, Budget and Finance, prepare the budget for each peacekeeping operation, presenting it to the appropriate General Assembly budget committees. The FOD is also responsible for troop transportation, communication with the force, conducting meetings and investigations in the field, the security of UN staff and mission, and the safe custody of archival material.

The Chief Administrative Officer and staff of the Force Secretariat, along with the Military Logistics Staff, are responsible for the logistics of the operation, including financial aspects, procurement of equipment and supplies, communication between the mission and UN headquarters, and direction and coordination of personnel and troop movements in the mandated area. They also act as liaison with the host government on logistics and administrative matters. If need be, the force may recruit local civilian personnel to work in administrative positions.

Command of a peacekeeping force in the field is usually vested in the Military Force Commander appointed by the Secretary-General. He is assisted

by a civilian staff that includes a political and legal advisor, and a press information officer.

In some cases, especially those where political problems are paramount or where peacekeeping entails a joint military/civilian initiative (e.g. Namibia), the Secretary-General may appoint a civilian Special Representative to lead the operation. In such instances the Special Representative usually outranks the Force Commander, though it may be that they share equal status, each reporting to the Secretary-General about their respective area of responsibility.

NON-MILITARY TASKS AND PEACEKEEPING

Armed peacekeeping troops were first deployed by the UN during the Suez Crisis in 1956 to *secure* and *supervise* the ceasefire between Egypt, on one side, and Britain, France, and Israel on the other. Peacekeeping has been identified with this kind of activity ever since. It is usually divided into four main categories: *internal pacification*, to prevent the renewal of fighting in an intra-state conflict; *buffer forces*, separating warring parties in an inter-state conflict; *border patrol*, involving ceasefire supervision, fact-finding, reporting, and patrolling; and *observation*, unarmed supervision of a truce, ceasefire, or armistice line.[3]

Peacekeepers are normally forbidden from using force except in self-defence; still, deterrence and reassurance, their overriding mission, gives their work a distinctly military cast. The *ad hoc* and unpredictable nature of each peacekeeping operation, however, has meant that troops have sometimes engaged in activities that are best described as non-military. This is not unusual. With every major conflict military forces have been used to bring stability to the theatre of operations, allowing the rebuilding of the civilian infrastructure until the proper legal authority could be re-established.[4]

This type of undertaking has been especially evident in two operations, one in the Congo (now Zaire) from 1960 to 1964, and the ongoing operation in Cyprus. Also characteristic of these operations has been the employment of non-military or civilian personnel and agencies, alongside the peacekeeping force, to deal with humanitarian or public service problems arising from the conflict. In contrast are missions such as the United Nations Temporary Executive Authority (UNTEA) in West New Guinea (1962-63), and the United Nations Transition Assistance Group (UNTAG) in Namibia (1989-90), where civilians played the predominant operational role.

THE CONGO OPERATION

The United Nations Operation in the Congo (ONUC) was precipitated by the mutiny of the Congolese Army following that country's independence from Belgium in June1960. In reaction to the mutiny, Belgium deployed its own armed forces, ostensibly to protect its citizens still living in the Congo. At the request of Congolese Prime Minister Patrice Lumumba, a UN peacekeeping force was established in order to bring about the withdrawal of the Belgians and help restore law and order. ONUC's task was complicated by the secession of the southern province of Katanga and the collapse of the central government in the Congo.

The largest peacekeeping operation ever undertaken — involving upwards of 20,000 military personnel — ONUC is notable for having worked side-by-side with a large civilian operation. The military component of ONUC, however, was involved in supporting and sometimes carrying out tasks at the request of the Chief of Civilian Operations.

For example, the UN soldiers helped in the relocation of refugees and provided medical and humanitarian assistance to civilians. The headquarters hospital of the peacekeeping force and its field clinics were made available to the general population. The peacekeepers shipped food and medicine to the famine-stricken Kasaî province and to other areas when the need arose.

Furthermore, ONUC helped to maintain law and order in the Congo. The force undertook joint patrols with the local police and, in areas where they no longer operated, carried out the full security duties of the Congolese authorities. Though one of the most controversial peacekeeping operations in UN history, the protection of countless civilians from the effects of political strife and tribal warfare was one of the significant successes of ONUC.[5]

ONUC: Civilian Operations

An important part of ONUC was *Civilian Operations*, which was directed and executed by civilians and was separate from the military component. It was charged with leading the relief and civil reconstruction operation in the Congo, and remained after the military peacekeeping forces had left.

A large civilian operation was necessary because of the widespread internal disorder caused by the intra-state conflict. The situation was exacerbated by the flight from the country of Belgian citizens, virtually emptying the Congo of its technical workers and professional class and causing an almost complete breakdown in public services.

In response, the Secretary-General convened a Consultative Group consisting of senior officials of the UN's specialized agencies to determine the requirements for public service restoration in the Congo. Reporting to the Chief of Civilian Operations, who had status equal to the ONUC Force Commander, the long-term task for this group was to advise the Congolese government on social and economic programmes and planning, and to help train Congolese replacements to fill those positions abandoned by the Belgians.

Civilian Operations became involved in every facet of public life in the Congo and drew on a wide variety of UN and other agencies for expertise. In the area of transportation, for instance, a team of engineers was recruited to reopen the country's most important port at Matadi. The Leopold docks and the railroads to the interior were also reopened by ONUC. The International Civil Aviation Organization sent a team of experts to restore civilian air traffic and maintain air safety. Meteorologists from the World Meteorological Organization helped train control tower personnel, and telecommunications were restored and maintained by technicians supplied by the International Telecommunications Union.

Relief operations were conducted by the Food and Agricultural Organization and UNICEF. The World Health Organization and the Red Cross sent teams of doctors and nurses to restore and run medical services. ONUC provided scholarships for local students to study abroad and provided six professors and a technician to the medical school in Leopoldville.

In agriculture, Congolese were trained to run farm machinery, and a Veterinary College in Kivu province was reopened. In education, ONUC improved and conducted training programmes for teachers. In 1961, UNESCO, through ONUC, provided the entire staff at a teachers college. To help rebuild the public service, ONUC assisted in setting up a new Ministry of Public Services and provided training courses for senior public servants. It also provided scholarship assistance to the national School of Law and Administration. In all, some 2,000 experts were employed by Civilian Operations.

THE CYPRUS EXPERIENCE

The United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP) was established in March 1964, following the outbreak in December 1963 of widespread intercommunal violence between Greek and Turkish Cypriots. As part of their mandate, the peacekeepers were expected to prevent further outbreaks of violence and assist in the restoration of normal conditions by helping to re-establish and maintain law and order.

Twenty-seven years later, UNFICYP continues to operate in Cyprus. It has been extensively involved in providing humanitarian relief to the local population and has assisted in repairing and maintaining the social fabric of Cyprus, largely through supporting the efforts of UN specialized agencies or organs such as the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), and international humanitarian organizations, such as the International Committee of the Red Cross (ICRC).

UNFICYP has also been dedicated to ensuring that the population in the peacekeeping zone can function day-to-day. Personnel from UNFICYP act as military escorts and observers so that agricultural owners can work their land in territory occupied by the other side. They negotiate the restoration of public services and ensure that they operate efficiently, and establish clinics and stock them with medical supplies.

UNFICYP: Operation Economics and Civilian Police

The UNFICYP operation has both a civilian Special Representative and a Military Force Commander. The aforementioned social service activities of the military forces have been organized largely under the Operation Economics department of UNFICYP, which, after the outbreak of fighting in 1974, expanded to encompass relief activities.

In 1974, the Secretary-General appointed the United Nations High Commissioner for Refugees as Coordinator of United Nations Humanitarian Assistance for Cyprus. Under his auspices organizations such as the ICRC, UNHCR and the United Nations Development Programme organized relief activities that UNFICYP assisted.

The intra-state nature of the Cyprus conflict suggested a police component (UNCIVPOL) for UNFICYP, to help maintain law and order, safeguard civil rights, and establish a balance between, and communicate with, both Greek and Turkish Cypriot police forces. UNCIVPOL became active in April 1964 with a broad range of internal security duties, including liaison with the Cypriot police, and investigating incidents involving Greek and Turkish Cypriots.

Like the military force, UNCIVPOL is composed of multinational detachments. They do not carry weapons and have no powers of arrest. Still, they have been useful in negotiating the release of hostages, investigating criminal cases, and ensuring against the maltreatment of individuals.

NON-MILITARY ACTIVITIES IN OTHER UN PEACEKEEPING OPERATIONS

United Nations Good Offices Missions in Afghanistan and Pakistan (UNGOMAP)

As part of its mandate, the UN mission sent to Afghanistan in 1988 was to work with the UNHCR to monitor the return of refugees to that country. Because of continued fighting, this was done only to a limited extent.

United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL)

Deployed to southern Lebanon in 1978, UNIFIL organized the delivery of non-military supplies — food, water, and medicine — to those in need. It has also been extensively involved in humanitarian relief and economic activities. This has included everything from repairing roads and buildings to the carrying out of a vaccination

campaign for Lebanese children. In this effort, UNIFIL worked with agencies such as UNICEF, ICRC, and the Coordinator of UN Assistance for the Reconstruction and Development of Lebanon.

United Nations Disengagement Observer Force (UNDOF)

Deployed as a buffer force between Israel and Syria following the 1973 Arab-Israeli war, UNDOF has engaged in a plethora of humanitarian activities including the delivery of parcels and mail, and arranging periodic reunions of Druze families living on different sides of the buffer zone.

First United Nations Emergency Force (UNEF I)

Stationed in the Gaza Strip from 1957 to 1967, UNEF I briefly took responsibility for civic affairs there while Israeli forces withdrew and until Egyptian civilian authority could be re-established. The Force worked closely with the United Nations Relief Works Agency.

Second United Nations Emergency Force (UNEF II)

Established following the 1973 Arab-Israeli war, the peacekeeping force stationed in the Suez Canal zone and the Sinai Peninsula engaged in humanitarian activities in collaboration with the ICRC and provided facilities for family reunions and student exchanges.

CIVILIAN PEACEKEEPERS

UNTEA/UNSF

The UN peacekeeping operation in West New Guinea took place from October 1962 to May 1963. UNTEA acted as the interim administration of that territory until authority was transferred from the Netherlands to Indonesia on 1 May 1963. The United Nations Security Force (UNSF) was the military complement to UNTEA, charged with maintaining peace and security in the region during the transfer period.

At the time, the operation in West New Guinea was unique in that, though it had a military complement, the thrust of UNTEA was civilian. It depended on an international team from a wide variety of professions — engineers, industrialists, technicians, forestry experts, and health advisers — who were recruited to take over from the Dutch the top administrative posts in government and public service during the transfer period.

The agreement between the Netherlands and Indonesia on the transfer of West New Guinea provided the mandate for UNTEA. Along with full administrative authority, the agreement gave UNTEA the power to appoint government officials and members of representative councils, the right to legislate for the territory (within certain parameters), and the duty to uphold civil liberties and property rights.

The biggest economic problem during the transfer period was unemployment. UNTEA concentrated on reactivating existing work projects and starting new ones. Some forty-five work projects were completed and thirty-two others were underway by the end of the UN temporary administration.

In the judicial sphere, departed Dutch personnel were replaced by qualified Indonesians following a UNTEA recruitment campaign. Civilian police were also used in this operation. Prior to the establishment of UNTEA, most of the rank and file of the territory's police establishment were Papuan but the officer corps was mostly Dutch. With the arrival of UNTEA, the officer corps left and was replaced by UN civilian police officers under a British Chief of Police. By May 1963, these officers had been replaced by Indonesians.

CIVILIAN PEACEKEEPING IN NAMIBIA

Another ground-breaking peacekeeping operation was the 1989 United Nations Transition Assistance Group in Namibia. It has been said that UNTAG was not peacekeeping in the normal sense of the term.[6] This may be true. But it is also true that the nature of peacekeeping, and how we think about it has begun to change, given the end of the Cold War and the opportunities this presents for the peaceful resolution of civil wars. An operation similar to UNTAG (and containing elements similar to UNTEA) has begun in the Western Sahara. On the horizon are analogous operations in Angola, Cambodia and El Salvador. It is timely, then, to examine the UNTAG operation in especial detail.

THE SETTLEMENT PROPOSAL AND UN RESOLUTION 435

The history of the Namibia problem dates back more than seventy years, to 1920, when the League of Nations conferred on South Africa the mandate for South-West Africa (Namibia). That mandate was revoked in 1966 by General Assembly resolution. South Africa refused to abide by this resolution, however, and resisted similar declarations and rulings by the Security Council in 1970 and the International Court of Justice in 1971. (In its ruling, the Court reaffirmed the direct responsibility of the UN to bring about Namibian independence.)

International pressure on South Africa continued thereafter. The UN and the Western Contact Group — Canada, France, the Federal Republic of Germany, Britain and the United States — explored separately with a reluctant South Africa, the South-West Africa People's Organization (SWAPO), and the frontline states (Angola, Botswana, Tanzania and Zambia) a means for ending South African

rule in the territory. These negotiations focussed on how to implement UN resolution 385 of 1976, which called for UN supervised elections in Namibia leading to complete independence.

The result was the Settlement Plan of 1978, which outlined a formula for the transition to independence of Namibia. The Settlement Plan, accompanied by a detailed report on how it would be implemented and an explanatory statement on the role of UNTAG, was adopted by the Security Council on 29 August 1978 as resolution 435.

Though both SWAPO and South Africa accepted the UN plan for Namibian independence, it took more than ten years, considerable modification, and a change in political circumstances before the plan was put into action.[7] In broad outline, it allowed South Africa to administer the election process under supervision of a Special Representative of the Secretary-General and UNTAG.

UNTAG'S ROLE

The purpose of UNTAG, which began operation on 1 April 1989, was to create the conditions for the free and fair election of a Constituent Assembly in Namibia. UNTAG had both a military and civilian component. The military was responsible for the surveillance of the Angola-Namibia and South Africa-Namibia border, and for monitoring: the confinement to bases in Angola of SWAPO, the phased withdrawal and confinement to bases of the South Africa Defence Forces (SADF), a ceasefire between SWAPO and SADF, and the conduct of the South African controlled South-West Africa Territorial Forces (SWATF).

The civilian component of UNTAG was charged with overseeing and supervising the voter registration and election process, supporting the UNHCR in the repatriation of refugees in time for them to vote, monitoring the conduct of the South-West Africa Police (SWAPOL), supervising the repeal of all discriminatory laws, ensuring the release of political prisoners and detainees held by South Africa or SWAPO, and, most importantly, certifying that the elections were free and fair.

Not including the administrative component, the civilian aspect of UNTAG consisted of five divisions: i) The Office of the Special Representative; ii) The Civilian Police; iii) The Electoral Division; iv) The Office of the UNHCR;[8] and, v) The International Jurist.

THE OFFICE OF THE SPECIAL REPRESENTATIVE

UN Special Representative (SR) Martii Ahtisaari was in charge of implementing the settlement plan and certifying that the elections in Namibia were "free and fair." Because South Africa, through Administrator-General (AG) Louis Pienaar, continued to administer the territory — and the election — during the transition period, the role of the SR was limited to a supervisory and advisory capacity. He was, however, responsible for overseeing every step and aspect of the election process and for monitoring the conduct of the AG. The twofold power of the SR stemmed from his authority to suspend the entire process at any stage should he determine that it did not meet with UN standards, and his ultimate responsibility for certifying or nullifying the election result.

The AG was formally committed to cooperating with the SR, but in reality was responsible only to Pretoria for his actions. This arrangement demanded constant and skilful negotiating by the SR. One observer described the week-to-week bargaining this entailed as "mind-boggling." For example, working groups composed of AG and SR staff members met daily to haggle over the details of various proposed laws. When they reached agreement, the proposal was submitted to the AG and SR for their approval. Only after this process was the law promulgated.

Riding herd over the office of the AG was perhaps the most important of the SR's jobs. Nowhere was this more critical and significant than in the modifications made at Ahtisaari's insistence to the AG's original version of both the voter registration law and the electoral law.

When initially promulgated by the AG, these laws were severely criticized as unfair by both independent observers and the SR. Consequently, Ahtisaari negotiated important changes in them. Concerning voter registration, he wrung concessions from the AG that included the presence of UNTAG personnel at registration points, joint investigation of registration irregularities by UNTAG and the office of the AG, and a dual lock system — one controlled by UNTAG, one by the AG — on the vault holding the registration forms.

Changes to the electoral law suggested by the SR included simplifying the process for verifying registered voters, excluding voter registration numbers from ballot envelopes, and counting ballots locally not centrally.

Violence and voter intimidation were reduced following an SR-negotiated "Code of Conduct" agreed by all the political parties. Finally, the SR minimized the influence that the AG sought over the determination and functioning of the Constituent Assembly.

Other duties of the SR included coordination of, and liaison with, all UNTAG departments. His office dealt with all the political parties running for election, the local community and interest groups, and with the various governmental and non-governmental observer missions.

CIVILIAN POLICE

The role of UNTAG civilian police (CIVPOL) was probably the most important and prominent which police have

played in UN peacekeeping history. A disproportionate share of the responsibility for ensuring that the elections were free and fair rested on their shoulders. CIVPOL's job was to reduce to a minimum the level of violence and intimidation by partisan groups in Namibia.

To this end, CIVPOL monitored SWAPOL to see that it carried out its law and order responsibilities in a professional and non-partisan manner. This entailed observing SWAPOL in every aspect of their duties, from accompanying them on patrols to observing their investigations. It was especially important to monitor SWAPOL at political rallies and during the voter registration and election processes. To ensure a vote that was free from intimidation at election time, 1,023 UNTAG police monitors were assigned to electoral duties, meaning that a CIVPOL representative was present at every polling station.

CIVPOL was severely handicapped in its task, however. Originally, UNTAG made provision for only 500 police to monitor the activities of 6,000 AG-controlled SWAPOL. The level of intimidation and violence by SWAPOL being what it was, the number of civilian police assigned to UNTAG was doubled by the end of August 1989 and tripled in the run-up to the election.

CIVPOL was headed by a police commissioner who consulted with the SR's office on all police-related matters. He was responsible for the organization, deployment, and operations of CIVPOL.

Namibia was divided into two CIVPOL districts, each with their own regional coordinator. With the expansion of the force, the number of districts was likewise expanded to seven. Forty-nine CIVPOL stations were established throughout Namibia, but the north, where the level of tension and intimidation was highest, was the main area of concentration.

Like previous civilian police operations, CIVPOL was unarmed. Its personnel had no power of arrest, nor were they allowed to investigate crimes or complaints. All they could do was observe and report.

The most difficult problem for CIVPOL was the continued presence of Koevoet, the ruthless para-military unit set up by South Africa to root out SWAPO elements in Namibia. Though this organization was ostensibly disbanded prior to 1 April 1989, many of its members — 1,200 to 1,500 — were absorbed into SWAPOL. They continued to roam the country and intimidate SWAPO supporters, especially in the north. It was only in September and October, after the numbers of CIVPOL were increased, and, following countless entreaties from the SR and the UN Secretary-General, that Koevoet was purged from the ranks of SWAPOL, and CIVPOL was able to contain the situation.

Though CIVPOL was never entirely able to eradicate violence and intimidation during the transition period, a measure of its success is that 97% of registered voters felt confident enough to vote during the 7-11 November election period, and did so in a relatively violence-free atmosphere.

THE ELECTORAL DIVISION

The main task of the electoral division was to supervise both the voter registration and electoral process. It assisted the SR in his negotiations with the AG over the promulgation of the electoral laws and the manner in which they were implemented.

Those persons wishing to register to vote had to present photo identification or documents issued by UNHCR. Approximately 175 registration points were established, thirty-six permanent, thirty-five temporary, and more than 100 mobile. Ninety-nine per cent of those eligible, registered to vote.

An UNTAG election official was present at each registration point. The registration law stipulated that the UNTAG official would have final say on whether an application for registration should be rejected. A central voters register was compiled and supervised by an UNTAG computer expert, who made the list available to all parties on a weekly basis.

The election, though administered by the AG, was conducted under the constant scrutiny of UNTAG. Three hundred and fifty-eight polls were established, supervised by more than 1,700 mostly civilian UNTAG personnel and CIVPOL. For election purposes, the territory was divided into twenty-three electoral areas each with an UNTAG district supervisor. After the electoral law was promulgated, on 6 October, UNTAG helped to train election personnel and participated in a voter education campaign.

Following the vote on 13 November, ballots were counted at the twenty-three election centres and at Windhoek, all under the unwavering supervision of UNTAG.

OFFICE OF THE UNHCR

An integral, if functionally distinct part of the UNTAG operation was the UNHCR-run programme for the return to Namibia of exiles and refugees in time to vote. This undertaking was financed separately from UNTAG and administered entirely by UNHCR, but fell under the overall political structure of UNTAG.

UNHCR set up three land and three air entry points and five reception centres, mostly in north and central Namibia, to handle the refugees and exiles coming chiefly from Angola and Zambia. More than 40,000 people were

resettled by the end of August, some reporting that SWAPO still held political detainees in camps in Angola and Zambia. These reports prompted the SR to set up a UN Mission on Detainees consisting of officials from the UNHCR, the Office of the SR, UNTAG, and including the International Jurist.

A number of other UN agencies and programmes assisted in the repatriation programme, including the World Health Organization, UNICEF, UNESCO, the World Food Programme, and the Food and Agricultural Organization. Acting as implementing partner to the UNHCR was the Council of Churches of Namibia.

THE INTERNATIONAL JURIST

The Settlement Proposal of 1978 stipulated amnesty for Namibian exiles as a prerequisite of repatriation. The position of International Jurist (IJ) was set up specifically to advise on any disputes over amnesty of political prisoners or detainees.

In the case of the reported SWAPO detainees, the IJ acted as part of the mission that visited various camps in Zambia and Angola and found no evidence that SWAPO continued to hold detainees. By April 1990 the IJ mission managed to account for all but 211 of some 1,100 people who had allegedly been detained.

The IJ advised upon twenty-five cases of political prisoners held by South Africa, and determined that all were entitled to amnesty. His advice was accepted by the AG and the prisoners were duly released.

CONCLUSION

In the years to come, the United Nations will be mounting more peacekeeping operations that are analogous to the military/civilian mission undertaken in Namibia in 1989. One need only point to the plans being formulated for the settlements of conflicts in Cambodia, Angola, El Salvador, and the Western Sahara, to see evidence of this trend.

Peacekeeping, then, will no longer be identified as an exclusively military operation. In a very real sense this perception of peacekeeping has always been a misperception — or at least a misrepresentation. Civilians, from the Secretary-General on down, have traditionally played an important role in the political, legal, and administrative aspects of peacekeeping operations. In some cases, such as West Irian and Namibia, civilians have played an important, indeed, critical part in fulfilling the mandate of the peacekeeping operation.

But whereas in the past these types of operations were atypical, it is likely that in the future, peacekeeping will involve more often an active civilian component.

For this reason, Marrack Goulding, UN Under-Secretary-General for Special Political Affairs, has speculated that it is perhaps time to think about redefining the technical term "peacekeeping." Goulding posits that peacekeeping is evolving from a species into a genus that embraces three different species. These are the following: classical military peacekeeping operations; large composite operations, such as in Namibia; and, *perhaps*, field operations without a military component.[9]

F.T. Liu has distinguished between traditional military peacekeeping operations and what he calls, "multi-dimensional" operations.[10] In the latter category he includes UN operations in the Congo, West Irian, Cyprus, and Namibia — all of which involved civilians who performed essential political, technical, or humanitarian tasks.

Liu argues further that the innovative nature of the UNTAG operation in Namibia will serve as a precedent for the expanded use of civilians in peacekeeping. Moreover, the civilian functions of monitoring and supervising elections are likely to expand — specifically in the Western Sahara and Cambodia — to include responsibility for *organizing* elections.

While the use of civilian police, election organizing/monitoring, and territorial administration, or some combination of the above, seems to be the probable nature of multi-dimensional or composite peacekeeping operations in the immediate future, there are also other peacekeeping possibilities in which civilians or civilian agencies might play a larger role.

Thomas Weiss, Indar Jit Rikhye, and Aage Eknes, among other commentators, have speculated upon the use of military peacekeeping troops in securing the delivery of humanitarian aid (again, the UN operation in the Congo comes to mind).[11] Rikhye reminds us that while several UN agencies are involved in refugee relief, none has a built-in security component. Yet, the need to provide security for humanitarian assistance in places such as the Horn of Africa is painfully obvious.

Weiss echoes the thoughts of Rikhye, saying that the use of peacekeeping troops could prove useful in the "contemporary world as part of a more comprehensive international response to humanitarian crises." Eknes, flipping the coin, argues that the attachment of civilian humanitarian relief units to peacekeeping forces can help to strengthen the link between peacekeepers and the population.

The case for future civilian involvement in peacekeeping, then, is threefold. First, the complexity of the settlement arrangements that the UN will be asked to carry out in the future in order to resolve equally complex conflict situations, will make the use of civilians not only welcome but unavoidable.

Second, the need for the UN to be innovative in its use of peacekeepers will require the employment of civilians disposing of a wide variety of skills.

Third, for those countries hesitant to be involved in the military aspects of peacekeeping, the use of civilians can open the way for their participation in future operations. For example, in Namibia the then Federal Republic of Germany and Switzerland were able to contribute, respectively, a civilian maintenance unit and a civilian medical element to UNTAG.

That the UN has already been seized with the issue of civilians in peacekeeping is evidenced by the "Report of the Secretary General" of 18 September 1990. In that report Mr. de Cuellar addressed the issue of the use of civilian personnel in peacekeeping operations such as UNTAG. But he also examined how far the functions that have traditionally been performed by military personnel — logistics, technical and supply-support — could instead be performed by civilians. He concluded that when it was cost-effective to do so, civilians could and should be used to fulfil these duties.

NOTES

1 Non-military tasks refers to those activities carried out by troops that are not normally considered intrinsic to the soldier's profession and that under normal circumstances would be undertaken by a civilian.

2 It is important to note that the administration, organization, and command and control of each peacekeeping operation may vary according to the mandate and nature of that operation. Therefore the comments in this section are general and may not apply to each specific operation.

3 International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon Press, New York, 1984, p. 31.

4 I am grateful to Col. Michael Houghton, Director of Peacekeeping Operations, Department of National Defence, for this observation.

5 F.T. Liu, "The Significance of Past Peacekeeping Operations in Africa to Humanitarian Relief," in: Thomas G. Weiss (ed.), *Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa*, The MacMillan Press Ltd., London, 1990, p. 25.

6 Chester A. Crocker, "Southern African Peace-making," *Survival*, May-June 1990, p. 222.

7 For background on the political/diplomatic maneuvering that led to the Settlement Plan implementation agreement see: Robert S. Jaster, "The 1988 Peace Accords and the Future of South-western Africa," *Adelphi Paper* No. 253 (Autumn 1990); Fen Osler Hampson, "The Superpowers and Conflict Resolution in Southern Africa," in: Institute for International Studies, Brown University, *Superpowers and Regional Conflict in a Post-Cold War World: The Caribbean Basin and Southern Africa*, Occasional Paper No. 4., 1990; and, Chester A. Crocker, *op. cit.*

8 The UNHCR repatriation programme was not formally a part of UNTAG. It was conducted separately, though under UNTAG auspices, in fulfilment of the Settlement Plan for Namibia.

9 Marrack Goulding, "Statement Delivered to the DPI/IPS Symposium on The Changing Role of the United Nations in Conflict Resolution and Peace-Keeping," (Edited transcript), Singapore, 13 March 1991, p. 3.

10 F.T. Liu, "The Role of Civilians in Various Types of UN Peacekeeping Operations," (Unpublished paper), 10 April 1991.

11 See: Thomas G. Weiss, *op. cit.*; Indar Jit Rikhye, "The Future of Peacekeeping," *Occasional Papers on Peacekeeping* No. 2, International Peace Academy, New York, 1989; Aage Eknes, "Revitalizing Peacekeeping. Old Constraints, New Challenges," *NUPI Notat* No. 407, August 1989; and Robin Hay, "Humanitarian Ceasefires: An Examination of Their Potential Contribution to the Resolution of Conflict," *Working Paper* No. 28, CIIPS, Ottawa, July 1990.

Robin Hay is a Research Fellow at the Institute.

The views expressed in this paper are the sole responsibility of the author and should not be taken to represent the views of the Institute and its Board.

Published by the Canadian Institute for International Peace and Security. Additional copies are available from the Institute: 360 Albert Street, Suite 900, Ottawa, Ontario K1R 7X7.

Le présent exposé est également publié en français.

ISBN: 0-662-19265-6

Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales

38

EXPOSÉ

OCTOBRE 1991

ASPECTS CIVILS DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX DES NATIONS UNIES

par Robin Hay

Quand on parle de maintien de la paix, on imagine généralement des soldats coiffés de casques bleus montant la garde le long d'une ligne où règne un cessez-le-feu fragile dans quelque région éloignée et déchirée par la guerre. Bien que cette image ne soit pas fausse, elle ne rend aucunement compte de la riche histoire de la participation des civils au maintien de la paix.

Si, dans le passé, on n'a guère eu recours aux civils pour les opérations de maintien de la paix, en 1989, ce sont eux qui ont pris la tête des opérations montées par l'ONU pour superviser l'accession de la Namibie à l'indépendance. Une opération du même genre est actuellement en cours au Sahara occidental et au Cambodge, et une autre est envisagée en Angola.

La place de plus en plus importante accordée aux civils, ou au personnel non militaire chargé du maintien de la paix, constitue une bonne raison d'examiner toute la gamme des aspects civils de cette fonction souvent méconnue : rôles administratifs traditionnellement joués par des civils pour faciliter de telles opérations, fonctions non militaires[1] et responsabilités dont s'acquittent les troupes de maintien de la paix dans le cadre de leur mandat, ou accessoirement, et utilisation directe de civils au titre du maintien de la paix.

LES VOIES HIÉRARCHIQUES : GESTION ET SOUTIEN DES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Bien que les premières opérations de maintien de la paix aient été montées spécialement pour réagir à une crise particulière, les Nations Unies ont depuis mis au point un modèle administratif pour la gestion de telles opérations. En dernière analyse, toutes les forces ou missions de maintien de la paix de l'ONU ont été placées sous la responsabilité d'un civil, le Secrétaire général des Nations Unies. Ce dernier, qui relève du Conseil de sécurité, est aidé dans l'orientation, la gestion et l'exécution quotidienne des opérations de maintien de la paix par deux secrétaires généraux adjoints aux affaires politiques spéciales qui, avec leur personnel, forment le Bureau des affaires politiques spéciales.[2] Ce bureau est chargé de superviser chaque opération.

Le Bureau des affaires politiques spéciales s'adresse à la Division des missions, au siège des Nations Unies, pour obtenir le personnel administratif et le personnel de soutien nécessaire au personnel administratif civil, ou secrétariat de la Force, qui est affecté à chaque opération. Avec le Bureau de la planification des programmes, du budget et des finances, ces deux départements préparent le budget des opérations de maintien de la paix et le présentent aux comités budgétaires concernés de l'Assemblée générale. La Division des missions est également chargée du transport des troupes, des communications avec la Force, des réunions et des enquêtes sur le terrain, de la sécurité du personnel, de celle de la mission des Nations Unies et de la garde des documents d'archives.

Le Chef du Service administratif, le personnel du secrétariat de la Force de l'ONU et les militaires chargés de la logistique sont responsables de la logistique de l'opération, notamment de ses aspects financiers, de la fourniture des équipements et approvisionnements, des communications entre la mission et le siège des Nations Unies, des directives destinées au personnel et de la coordination des mouvements de troupes et de personnel dans la région sous mandat. Ils assurent également la liaison avec le gouvernement du pays d'accueil pour les questions de logistique et d'administration. Le cas échéant, la Force peut confier des tâches administratives à du personnel local.

Le commandement de la force de maintien de la paix sur le terrain est généralement confié au commandant de la force militaire qui a été nommé par le Secrétaire général. Ce commandant se fait aider par un personnel civil composé d'un conseiller politique et juridique et d'un agent de presse et d'information.

Dans certaines circonstances, notamment lorsque les problèmes politiques ont une importance cruciale ou que le maintien de la paix nécessite une intervention civile et militaire (par exemple, en Namibie), le Secrétaire général peut nommer un représentant civil spécial à la tête de l'opération. Dans ce cas, ce représentant spécial est généralement d'un rang supérieur à celui du commandant de la Force de l'ONU, bien qu'il puisse avoir un statut identique, et chacun rend compte au Secrétaire général des activités propres à son domaine.

MAINTIEN DE LA PAIX ET FONCTIONS NON MILITAIRES

C'est pendant la crise de Suez, en 1956, que les Nations Unies ont pour la première fois déployé des forces armées de maintien de la paix, afin d'*assurer* et de *superviser* le cessez-le-feu entre l'Égypte d'une part, et la Grande-Bretagne, la France et Israël d'autre part. Depuis, on a toujours assimilé le maintien de la paix à ce genre d'opération. Le «maintien de la paix» comprend habituellement quatre grands volets : la *pacification interne*, pour empêcher la reprise des combats lors d'un conflit interne; les *forces tampon*, pour séparer les belligérants dans un tel conflit; les *patrouilles frontalières*, dans lesquelles entrent la supervision du cessez-le-feu, les enquêtes, les rapports et les patrouilles proprement dites; et l'*observation*, la supervision, non armée, d'une trêve, d'un cessez-le-feu ou d'une ligne d'armistice.[3]

Normalement, les soldats de la paix n'ont pas le droit de recourir à la force, sauf en cas de légitime défense. Mais dissuader et rassurer, qui sont l'objet essentiel de leur mission, donnent à leur travail un caractère nettement militaire. Toutefois, la spécificité et la nature imprévisible de chaque opération signifient que les troupes participent parfois à des activités dont on peut dire, au mieux, qu'elles n'ont rien de militaire. Le cas n'est pas rare. Dans chaque conflit important, on a utilisé des forces militaires pour stabiliser le théâtre des opérations, ce qui permet de rebâtir l'infrastructure civile et d'attendre que les autorités légales soient rétablies.[4]

Ce genre d'action a été tout particulièrement évident dans deux opérations : celle montée au Congo (le Zaïre actuel) de 1960 à 1964, et celle de Chypre, qui continue encore. Par ailleurs, ces opérations ont une caractéristique commune, à savoir : l'utilisation de personnel et d'organismes civils ou non militaires qui, avec la force de maintien de la paix, s'occupent des questions humanitaires ou des problèmes relatifs à la fonction publique suscités par le conflit. Par contraste, il y a des missions au cours desquelles le rôle des civils est prédominant sur le plan opérationnel. Citons le cas, en 1962-1963, de l'Autorité exécutive temporaire des Nations Unies en Nouvelle-Guinée occidentale (UNTEA) et, en 1989-1990, du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT).

L'OPÉRATION DU CONGO

L'Opération des Nations Unies au Congo (ONUC) a été déclenchée suite au soulèvement de l'armée congolaise, après que ce pays est devenu indépendant de la Belgique, en juin 1960. En réponse à ce soulèvement, la Belgique a envoyé des troupes apparemment pour protéger ses ressortissants restés au Congo. À la demande du premier ministre Patrice Lumumba, les Nations Unies ont mis sur pied une force de maintien de la paix pour obliger les Belges à se retirer et pour restaurer l'ordre public. La tâche de l'ONUC a été compliquée par la sécession de la province méridionale du Katanga et par l'effondrement du gouvernement central.

Opération de maintien de la paix la plus importante jamais entreprise, et à laquelle ont participé plus de 20 000 militaires, l'ONUC a eu ceci de remarquable qu'elle se doublait d'une opération civile de grande envergure. Cependant, l'élément militaire de l'ONUC appuyait, et parfois exécutait, des tâches à la demande du chef des Opérations civiles.

Par exemple, les soldats de l'ONU ont participé à la réinstallation des réfugiés et dispensé une aide médicale et humanitaire aux civils. L'hôpital du quartier général de la force de maintien de la paix et les cliniques mobiles étaient ouverts à la population. Les soldats de la paix ont envoyé de la nourriture et des médicaments dans la province du Kasaï, où sévissait la famine, et dans d'autres régions, quand le besoin s'en est fait sentir.

Qui plus est, l'ONUC a contribué à maintenir l'ordre public au Congo. La force effectuait des patrouilles avec la police locale et, dans les zones où celle-ci n'était plus présente, elle se chargeait de toutes les fonctions de sécurité des autorités congolaises. Opération de maintien de la paix parmi les plus controversées de l'histoire des Nations Unies, l'ONUC a pourtant réussi, entre autres grands accomplissements, à protéger d'innombrables civils contre les conséquences des dissensions politiques et des luttes tribales.[5]

Les Opérations civiles de l'ONUC

Partie importante de l'ONUC, les Opérations civiles, dirigées et exécutées par des civils, étaient distinctes de la composante militaire. Elles avaient pour rôle de diriger l'opération civile d'aide et de reconstruction au Congo, où elles sont restées après le départ des forces militaires de maintien de la paix.

Il avait fallu monter une vaste opération civile à cause de l'étendue des désordres causés par le conflit interne. La situation était exacerbée par la fuite des ressortissants belges, car leur départ, outre laisser le Congo presque totalement dépourvu de techniciens et de membres des professions libérales, avait entraîné la désorganisation quasi-totale des services publics.

Pour remédier à cette situation, le Secrétaire général avait réuni un groupe consultatif composé de hauts dirigeants d'organismes spécialisés de l'ONU, qu'il a chargé de définir les conditions nécessaires au rétablissement des services publics au Congo. Placé sous la direction du chef des Opérations civiles, dont le statut était le même que celui du commandant de la Force de l'ONUC, ce groupe devait, pendant une mission de longue durée, conseiller le gouvernement congolais en matière de programmes sociaux et économiques et de planification, et l'aider à former des Congolais pour combler les postes laissés vacants au départ des Belges.

Peu à peu, les Opérations civiles sont intervenues dans tous les aspects de la vie civile congolaise et elles ont fait appel aux compétences d'un grand nombre d'organismes, notamment

de l'ONU. Dans le domaine des transports, par exemple, elles engagèrent une équipe d'ingénieurs pour rouvrir le port de Matadi, le plus important du pays. Les docks Léopold et les services ferroviaires vers l'intérieur furent également rouverts par l'ONUC. L'Organisation de l'aviation civile internationale envoya une équipe d'experts pour rétablir la circulation aérienne civile et assurer la sécurité des vols. Des météorologues de l'Organisation météorologique mondiale aidèrent à former le personnel des tours de contrôle, et des techniciens de l'Union internationale des télécommunications remirent en état le réseau de télécommunications et assurèrent son entretien.

L'UNICEF et l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) montèrent des opérations de secours. L'Organisation mondiale de la santé et la Croix-Rouge envoyèrent des équipes de médecins et d'infirmières rétablir les services médicaux et soigner la population. L'ONUC accorda des bourses d'étude à l'étranger à des étudiants locaux et elle fournit six professeurs et un technicien à l'école de médecine de Léopoldville.

En ce qui concerne l'agriculture, on apprit aux Congolais comment utiliser les machines agricoles et on rouvrit le Collège de médecine vétérinaire de la province de Kivu. Sur le plan de l'enseignement, l'ONUC améliora et offrit des programmes de formation pour les enseignantes et enseignants. En 1961, l'UNESCO fournit, par l'intermédiaire de l'ONUC, tout le personnel d'une école normale. Afin de remettre sur pied la fonction publique, l'ONUC aida à la création d'un nouveau ministère des Services publics et elle dispensa des cours de formation pour hauts fonctionnaires. Elle vint également en aide à l'École nationale de droit et d'administration en accordant des bourses à ses élèves. Au total, quelque 2 000 experts furent employés par les Opérations civiles.

L'OPÉRATION DE CHYPRE

La Force des Nations Unies chargée du maintien de la paix à Chypre (UNFICYP) a été formée en mars 1964, après que de violents incidents ont éclaté en décembre 1963 dans toute l'île entre les communautés chypriotes grecque et turque. On attendait des soldats de la paix que, dans le cadre de leur mandat, ils empêchent de nouvelles explosions de violence et aident à recréer des conditions de vie normales en contribuant au rétablissement de l'ordre public.

Vingt-sept ans plus tard, l'UNFICYP est toujours présente à Chypre. Elle y joue un rôle considérable en dispensant une aide humanitaire à la population locale et elle participe à la remise en état et au maintien du tissu social de Chypre, principalement en appuyant les efforts d'organismes ou services spécialisés de l'ONU comme le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et d'organisations humanitaires internationales comme le Comité international de la Croix-Rouge (CICR).

L'UNFICYP veille également à donner à la population demeurant dans la zone de maintien de la paix les moyens de vivre normalement. Le travail du personnel de l'UNFICYP consiste à fournir des escortes armées et des observateurs, afin que les exploitants agricoles puissent cultiver les terres qu'ils possèdent dans le territoire occupé par l'autre partie. Ce personnel négocie la remise en état des services publics et s'assure qu'ils fonctionnent d'une façon efficace. Il crée des cliniques et les approvisionne en fournitures médicales.

L'UNFICYP : Organisation de l'opération et police civile

À la tête de l'UNFICYP se trouvent un représentant civil spécial et un commandant de la force militaire. Les services sociaux assurés par les forces militaires et dont il a été question plus haut ont été organisés en grande partie par le Département du financement de l'UNFICYP qui, après le début des combats en 1974, a étendu ses activités aux secours d'urgence.

En 1974, le Secrétaire général a nommé le Haut Commissaire pour les réfugiés Coordonnateur de l'assistance humanitaire des Nations Unies à Chypre. Sous ses auspices, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et des organismes comme le CICR et le HCR ont organisé des opérations de secours auxquelles l'UNFICYP a contribué.

En raison de la nature interne du conflit chypriote, il a fallu doter l'UNFICYP d'une force de police (UNCIVPOL) pour maintenir l'ordre civil, garantir les droits civils, établir un équilibre entre les polices chypriotes grecque et turque, et pour communiquer avec elles. L'UNCIVPOL, qui est entrée en fonction en avril 1964, s'est vue confier un grand nombre de tâches touchant à la sécurité intérieure et, notamment, la liaison avec la police chypriote et les enquêtes sur les incidents impliquant des chypriotes grecs et turcs.

Comme la force militaire, l'UNCIVPOL est composée de détachements multinationaux. Ils ne portent pas d'armes et ne peuvent pas procéder à des arrestations. Malgré cela, ils ont facilité la libération de plusieurs otages, effectué des enquêtes criminelles et veillé au bon traitement des prisonniers.

ACTIVITÉS NON MILITAIRES EFFECTUÉES DANS D'AUTRES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

Missions de bons offices de l'ONU en Afghanistan et au Pakistan (UNGOMAP)

Le mandat confié en 1988 à la mission des Nations Unies en Afghanistan consistait, entre autres, à travailler avec le HCR pour surveiller le retour des réfugiés dans le pays. En raison de la poursuite des combats, elle n'a pu s'acquitter qu'en partie de cette mission.

Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL)

Déployée dans le Sud-Liban en 1978, la FINUL a organisé la livraison de fournitures non militaires - nourriture, eau et médicaments - aux personnes dans le besoin. Elle a également participé à de nombreuses opérations de secours à caractère humanitaire et économique, depuis la réparation de routes et de bâtiments jusqu'à une campagne de vaccination des enfants libanais. Dans cette entreprise, la FINUL a travaillé avec des organismes comme l'UNICEF et le CICR et avec le Coordonnateur des Nations Unies pour l'aide à la reconstruction et au développement du Liban.

Force des Nations Unies chargée d'observer le dégagement (FNUOD)

Déployée comme force tampon entre Israël et la Syrie après la guerre israélo-arabe de 1973, la FNUOD a entrepris une multitude d'activités humanitaires comme la transmission de colis et de courrier et l'organisation de réunions périodiques entre les membres des familles druzes résidant de part et d'autre de la zone tampon.

Première Force d'urgence des Nations Unies (FUNU I)

Stationnée dans la bande de Gaza de 1957 à 1967, la première FUNU y a assumé brièvement la responsabilité des affaires *civiles* au moment du retrait des forces israéliennes, en attendant le rétablissement de l'autorité civile égyptienne. Elle a travaillé en étroite collaboration avec l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient (UNRWA).

Seconde Force d'urgence des Nations Unies (FUNU II)

Créée après la guerre israélo-arabe de 1973, cette force de maintien de la paix était stationnée dans la zone du canal de Suez et dans la péninsule du Sinaï. Elle a participé à des actions humanitaires en collaboration avec le CICR et elle a facilité la réunion de familles et permis des échanges d'étudiants.

CIVILS EMPLOYÉS DANS LES OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX

UNTEA et FSNU

L'opération de maintien de la paix en Nouvelle-Guinée occidentale s'est déroulée d'octobre 1962 à mai 1963. L'UNTEA a assuré l'administration intérimaire de ce territoire en attendant la passation des pouvoirs des Pays-Bas à l'Indonésie le 1er mai 1963. La Force de sécurité des Nations Unies (FSNU), composante militaire de l'UNTEA, a été chargée de maintenir la paix et la sécurité dans la région pendant la période de transition.

À cette époque, l'opération menée en Nouvelle-Guinée occidentale avait ceci d'unique que, malgré la présence d'un élément militaire, elle était essentiellement civile. Elle dépendait d'une équipe internationale dont les membres provenaient d'une multitude de professions - ingénieurs, industriels, techniciens, experts des eaux et forêts, conseillers médicaux - qu'on avait embauchés pour occuper, dans l'intérim, les postes de direction laissés vacants par les Hollandais au gouvernement et à la fonction publique.

Le mandat de l'UNTEA était précisé dans l'accord entre les Pays-Bas et l'Indonésie sur le transfert de la Nouvelle-Guinée occidentale. Outre tous les pouvoirs administratifs, cet accord confiait à l'UNTEA le pouvoir de nommer les hauts fonctionnaires du gouvernement et les membres des conseils représentatifs, le droit de légiférer sur ce territoire (dans certaines limites) et le devoir de faire respecter les libertés civiles et le droit de propriété.

Pendant la période de transition, le problème économique le plus sérieux a été le chômage. L'UNTEA s'est attachée à réactiver les programmes d'emplois existants et à en lancer de nouveaux. Environ quarante-cinq étaient terminés et trente-cinq autres en voie de réalisation lorsque l'administration temporaire de l'ONU a cessé.

Sur le plan judiciaire, les Hollandais qui étaient partis ont été remplacés par des Indonésiens qualifiés, à la suite d'une campagne de recrutement lancée par l'UNTEA. On a également utilisé la police civile au cours de cette opération. Avant la création de l'UNTEA, la plupart des non gradés de la police du territoire étaient des Papous alors que le corps des officiers était composé essentiellement de Hollandais. Lorsque l'UNTEA est arrivée, le corps des officiers est rentré en Hollande et a été remplacé par des officiers de police civils attachés à l'ONU et relevant d'un chef de police britannique. En mai 1963, tous ces officiers avaient été remplacés par des Indonésiens.

OPÉRATIONS DE MAINTIEN DE LA PAIX EFFECTUÉES EN NAMIBIE PAR DES CIVILS

Une autre opération de maintien de la paix fait date : celle du Groupe d'assistance des Nations Unies pour la période de transition en Namibie (GANUPT) qui a eu lieu en 1989. On a dit que le GANUPT n'avait pas accompli une mission de maintien de la paix au sens normal du terme.[6] Peut-être. Mais il est vrai aussi que la nature du maintien de la paix, et la conception que nous en avons, ont commencé à évoluer avec la fin de la Guerre froide, lorsqu'on s'est rendu compte des possibilités qui s'ouvraient pour trouver une solution pacifique aux guerres civiles. Une opération semblable à celle du GANUPT (et comportant des éléments identiques à ceux de l'UNTEA) a commencé au Sahara occidental. Des opérations analogues sont envisagées en Angola, au Cambodge et au Salvador. Il est donc opportun d'examiner en détail l'opération du GANUPT.

LE PLAN DE RÈGLEMENT ET LA RÉSOLUTION 435 DE L'ONU

Le problème de la Namibie remonte à plus de soixante-dix ans, à 1920 exactement, année où la Société des Nations a placé le Sud-Ouest africain (Namibie) sous mandat sud-africain. En 1966, ce mandat est révoqué par une résolution de l'Assemblée générale, mais l'Afrique du Sud refuse de s'y conformer et fait la sourde oreille à des déclarations et à des décisions du même genre prises, en 1970, par le Conseil de sécurité et, en 1971, par la Cour internationale de justice. (Dans son jugement, la Cour réaffirmait qu'il appartenait aux seules Nations Unies de faire accéder la Namibie à l'indépendance.)

Depuis, la collectivité internationale n'a pas cessé d'exercer des pressions sur l'Afrique du Sud. L'ONU et le Groupe de contact des cinq pays occidentaux - le Canada, la France, la République fédérale d'Allemagne, la Grande-Bretagne et les États-Unis - ont examiné, séparément, avec une Afrique du Sud peu enthousiaste, avec la SWAPO (*South West Africa People's Organization*) et avec les États de première ligne (Angola, Botswana, Tanzanie et Zambie), comment ils pourraient dégager la Namibie de l'autorité sud-africaine. Ces négociations ont porté sur la façon d'appliquer la résolution 385 de 1976, qui préconisait des élections supervisées en

Namibie devant mener à l'indépendance totale de cette dernière.

Les négociations ont abouti au Plan de règlement de 1978, qui présentait une formule pour l'accession de la Namibie à l'indépendance. Accompagnée d'un rapport détaillé sur la façon de l'appliquer et d'une explication sur le rôle du GANUPT, elle a été adoptée le 29 août 1978 par le Conseil de sécurité sous le nom de résolution 435.

Bien que la SWAPO et l'Afrique du Sud aient toutes deux accepté le plan de l'ONU pour l'indépendance de la Namibie, il a fallu plus de dix ans, d'innombrables modifications et un changement de situation politique pour la faire appliquer.[7] En gros, le plan adopté permettait à l'Afrique du Sud d'organiser des élections sous la supervision du GANUPT et d'un représentant spécial du Secrétaire général.

LE RÔLE DU GANUPT

Le but du GANUPT, qui a commencé ses activités le 1er avril 1989, était de créer les conditions nécessaires à l'élection libre et équitable d'une assemblée constituante en Namibie. Le GANUPT comportait deux éléments, l'un militaire et l'autre civil. La composante militaire était chargée de surveiller les frontières entre l'Angola et la Namibie et entre l'Afrique du Sud et la Namibie, et elle devait s'assurer que la SWAPO reste dans ses bases situées en Angola, que les Forces de défense sud-africaines (SADF) se retirent progressivement dans leurs bases et y restent, et qu'un cessez-le-feu entre la SWAPO et les SADF soit respecté. Elle devait également observer le comportement de la Force territoriale du Sud-Ouest africain (SWATF).

Les civils du GANUPT étaient chargés d'observer et de superviser l'inscription des électeurs sur les listes électorales et les élections, d'aider le HCR à rapatrier les réfugiés à temps pour celles-ci, de surveiller le comportement de la police du Sud-Ouest africain (SWAPOL), de superviser l'abrogation de toutes les lois discriminatoires, de s'assurer de la libération des prisonniers et détenus politiques aux mains de l'Afrique du Sud ou de la SWAPO et, point très important, de garantir que les élections se déroulaient de façon libre et équitable.

Outre sa composante administrative, l'élément civil du GANUPT comportait cinq divisions : i) le Bureau du représentant spécial, ii) la police civile, iii) la Division électorale, iv) le Bureau du HCR[8] et, v) le juriste international.

LE BUREAU DU REPRÉSENTANT SPÉCIAL

Le représentant spécial de l'ONU (RS), M. Martii Ahtisaari, avait pour mission d'appliquer le Plan de règlement et de garantir que les élections en Namibie étaient «justes et équitables». Étant donné que, par le biais de l'administrateur général (AG), M. Louis Pienaar, l'Afrique du Sud continuait de diriger le territoire - et l'organisation des élections - pendant la période de transition, le rôle du RS se bornait à superviser le processus et à apporter ses conseils. Toutefois, il devait surveiller chaque étape et chaque aspect du processus électoral ainsi que le comportement de l'AG. Le double pouvoir du RS tenait au fait qu'il était habilité à suspendre à tout moment le processus, s'il estimait qu'il ne correspondait pas aux normes des Nations Unies, et qu'en dernière analyse, il avait la responsabilité de garantir ou d'annuler le résultat des élections.

Officiellement, l'AG devait collaborer avec le RS mais, en réalité, il ne répondait de ses actes que devant le gouvernement de Pretoria. Cet arrangement obligeait le RS à faire constamment preuve de tact dans ses négociations. Un observateur a qualifié ces négociations qui se poursuivaient semaine après semaine d'«abrutissantes». Ainsi, des groupes de travail composés de membres des personnels de l'AG et du RS se rencontraient chaque jour pour débattre des détails des lois proposées. Lorsqu'ils arrivaient à un accord, ils soumettaient leur proposition à l'approbation de l'AG et du RS, et ce n'était qu'une fois celle-ci obtenue que la loi était promulguée.

Surveiller le personnel de l'AG était peut-être la tâche la plus importante du RS, tâche qui n'a jamais été plus cruciale et significative que dans les modifications apportées, sur l'insistance de M. Ahtisaari, à la version originale de la loi sur l'inscription des électeurs et de la loi électorale que l'administrateur général avait préparées.

Lorsqu'elles ont été promulgées la première fois par l'AG, ces lois ont été vivement critiquées par des observateurs indépendants et par le représentant spécial de l'ONU et jugées comme étant inéquitables. M. Ahtisaari a donc négocié d'importants changements à y apporter. Quant aux inscriptions sur les listes électorales, il avait arraché à l'AG plusieurs concessions, notamment la présence de membres du personnel du GANUPT aux bureaux d'inscription, celui de faire effectuer des enquêtes par le GANUPT et le bureau de l'AG en cas d'irrégularité, et celui d'avoir un système à deux verrous, l'un commandé par le GANUPT et l'autre par l'AG, pour la chambre forte renfermant les formules d'inscription.

Les changements que le RS proposait d'apporter à la loi électorale visaient à simplifier le processus de vérification des électeurs inscrits, à supprimer les numéros d'inscription des électeurs sur les enveloppes de scrutin et à procéder à un dépouillement local, au lieu de centralisé, du scrutin.

Les actes de violence et d'intimidation diminuèrent quand les différents partis politiques acceptèrent un «code de conduite» négocié par le RS. Enfin, ce dernier réussit à minimiser l'influence que l'AG cherchait à exercer sur la composition de l'Assemblée constituante et sur son fonctionnement.

Au nombre des autres fonctions du représentant spécial figuraient la coordination entre tous les départements du GANUPT et les liaisons avec ces derniers. Son bureau était en rapport avec tous les partis se présentant aux élections, avec la communauté locale et les groupes d'intérêt, et avec les différentes missions d'observation, gouvernementales ou non.

LA POLICE CIVILE

La police civile du GANUPT (CIVPOL) a probablement joué le rôle le plus important et le plus marquant de ce corps dans toute l'histoire des opérations du maintien de la paix des Nations Unies. Elle a assumé une part disproportionnée des responsabilités confiées au GANUPT pour que les élections

soient libres et équitables. Le travail de la CIVPOL consistait à réduire au minimum les actes de violence et d'intimidation commis par des groupes politiques opposés en Namibie.

À cette fin, la CIVPOL surveillait la SWAPOL pour vérifier qu'elle s'acquittait de ses responsabilités de gardienne de l'ordre public d'une façon professionnelle et non partisane. Cela lui imposait de l'observer dans chacune de ses fonctions, depuis les patrouilles qu'elle effectuait avec elle jusqu'aux enquêtes dont elle observait le déroulement. Il était particulièrement important de surveiller la SWAPOL pendant les rassemblements politiques, au cours des inscriptions sur les listes électorales et au moment des élections. Pour s'assurer, dans ce dernier cas, qu'il n'y aurait pas d'actes d'intimidation, on avait affecté 1 023 policiers du GANUPT à des tâches électorales, ce qui signifiait qu'à chaque bureau de vote, un représentant de la CIVPOL était présent.

Toutefois, la CIVPOL a été considérablement gênée dans sa tâche. Au début, le GANUPT n'avait prévu que 500 policiers pour surveiller les activités des 6 000 agents de la SWAPOL, qui dépendaient de l'administrateur général. Étant donné l'importance des actes d'intimidation et de violence dont la SWAPOL se rendait coupable, à la fin d'août 1989, on a doublé le nombre des policiers civils affectés au GANUPT et on l'a triplé au cours de la période préparatoire aux élections.

La CIVPOL avait à sa tête un commissaire qui consultait le bureau du RS sur toutes les affaires relevant de la police. Il était responsable de l'organisation, du déploiement et des opérations de la CIVPOL.

La Namibie avait été divisée en deux districts, chacun doté de son coordonnateur régional. Après l'augmentation des effectifs de la Force, le nombre des districts passa à sept. On établit quarante-neuf postes de CIVPOL dans toute la Namibie, mais c'est dans le Nord, où les tensions et les actes d'intimidation étaient les plus nombreux, qu'ils furent principalement concentrés.

Comme dans les opérations passées où la police civile était intervenue, la CIVPOL n'était pas armée. Ses agents ne pouvaient pas procéder à des arrestations et n'étaient pas autorisés à mener des enquêtes en cas de crime ou de plaintes. Ils ne pouvaient qu'observer et faire des rapports.

Le problème le plus difficile qui se posait à la CIVPOL était celui de la présence continue de la *Koevoet*, l'impitoyable organisation para-militaire mise en place par l'Afrique du Sud pour déloger de la Namibie les éléments de la SWAPO. Bien qu'elle ait été, en apparence, dissoute avant le 1er avril 1989, un grand nombre de ses membres - entre 1 200 et 1 500 - avaient été incorporés à la SWAPOL. Ils continuaient de parcourir le pays et d'intimider les partisans de la SWAPO, notamment dans le Nord. Ce n'est qu'en septembre et en octobre, après qu'on eut augmenté les effectifs de la CIVPOL et à la suite d'innombrables demandes du RS et du Secrétaire général des Nations Unies, qu'on a purgé la SWAPOL des éléments de la *Koevoet* et que la CIVPOL a pu maîtriser la situation.

Bien que cette dernière n'ait jamais réussi à éliminer complètement les actes de violence et d'intimidation pendant la période de transition, le fait que 97 p. 100 des électeurs inscrits aient eu suffisamment confiance pour voter au cours de la période électorale du 7 au 11 novembre, et qu'ils aient voté dans une atmosphère relativement dépourvue de violences, donne une bonne idée des résultats obtenus par la CIVPOL.

LA DIVISION ÉLECTORALE

La tâche principale de la Division électorale consistait à superviser l'inscription des électeurs et le processus électoral. Elle aidait le RS au cours de ses négociations avec l'AG sur la promulgation des lois électorales et sur la façon de les appliquer.

Les personnes souhaitant s'inscrire sur les listes électorales devaient présenter une photo d'identité ou des documents délivrés par le HCR. Quelque 175 bureaux d'inscription furent installés, soit trente-six permanents, trente-cinq temporaires, plus une centaine de bureaux mobiles. Quatre-vingt-dix-neuf pour cent des électeurs admis s'inscrivirent pour voter.

Un agent électoral officiel du GANUPT était présent dans chaque bureau d'inscription. La loi sur les inscriptions stipulait que cet agent déciderait en dernier ressort si une demande d'inscription devait être rejetée. On dressa un registre central des électeurs dont la supervision fut confiée à un expert en informatique du GANUPT, lequel tint chaque semaine cette liste à la disposition de toutes les parties intéressées.

Bien qu'organisées par l'administrateur général, les élections se déroulèrent sous la surveillance constante du GANUPT. Trois cent-cinquante-huit bureaux de vote furent dressés et placés sous la supervision de plus de 1 700 membres du GANUPT, principalement des civils, et de la CIVPOL. On divisa le territoire en vingt-trois régions électorales avec, à la tête de chacune, un superviseur de district du GANUPT. Le 6 octobre, après la promulgation de la loi électorale, le GANUPT aida à former le personnel électoral et participa à une campagne d'information des électeurs.

À la clôture du scrutin le 13 novembre, on procéda au dépouillement des bulletins de vote dans les vingt-trois centres électoraux et à Windhoek, toujours sous la constante supervision du GANUPT.

LE BUREAU DU HCR

Le programme du HCR visant à faire revenir en Namibie les exilés et les réfugiés pour qu'ils puissent voter, même s'il était fonctionnellement distinct de l'opération du GANUPT, en faisait, cependant, partie intégrante. Son financement était séparé de celui du GANUPT et sa gestion était assurée entièrement par le HCR, mais il relevait de la structure politique générale du GANUPT.

Pour recevoir les réfugiés et les exilés arrivant essentiellement de l'Angola et de la Zambie, le HCR avait établi trois points d'entrée terrestres, trois points d'entrée aériens et cinq centres de réception situés, pour la plupart, au nord et au centre de la Namibie. À la fin d'août, plus de 40 000 personnes avaient été réinstallées mais certaines signalaient que la SWAPO détenait des prisonniers politiques dans des camps installés dans ces deux pays. Ces rapports incitèrent le

représentant spécial à mettre sur pied une Mission de l'ONU auprès des prisonniers, composée de hauts fonctionnaires du HCR, du Bureau du RS et du GANUPT et comprenant le juriste international.

Un certain nombre d'autres organismes et programmes des Nations Unies contribuèrent à ce programme de rapatriement, notamment l'Organisation mondiale de la santé, l'UNICEF, l'UNESCO, le Programme alimentaire mondial et l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. Associé au HCR, le Conseil des églises de Namibie se chargea de son application.

LE JURISTE INTERNATIONAL

Le Plan de règlement de 1978 stipulait qu'avant d'être rapatriés, les Namibiens en exil devaient être amnistiés. Le poste de juriste international fut créé tout spécialement pour savoir ce qu'il fallait faire en cas de différends sur l'amnistie de prisonniers ou de détenus politiques.

En ce qui concerne les personnes signalées comme détenues par la SWAPO, le juriste international exerça ses fonctions dans le cadre de la mission envoyée dans différents camps de Zambie et d'Angola, mais il ne trouva aucune preuve que la SWAPO détenait toujours des prisonniers. En avril 1990, sur les quelque 1 100 personnes soit-disant détenues, seules 211 n'avaient pu être localisées par la mission.

Le juriste international a donné des conseils sur vingt-cinq affaires concernant des prisonniers politiques détenus par l'Afrique du Sud et est parvenu à la conclusion qu'ils avaient tous droit à l'amnistie. L'AG a suivi son conseil et les prisonniers ont été relâchés.

CONCLUSION

Dans les années à venir, les Nations Unies monteront d'autres opérations comme la mission militaire et civile effectuée en 1989 en Namibie. Pour s'en convaincre, il suffit de voir les plans qui sont à l'étude pour régler les conflits du Cambodge, de l'Angola, du Salvador et du Sahara occidental.

On ne considérera donc plus les opérations de maintien de la paix comme exclusivement militaires. À vrai dire, cette perception du maintien de la paix a toujours été erronée, ou du moins, dénaturée. Les civils, à commencer par le Secrétaire général, ont traditionnellement joué un rôle important dans les opérations de maintien de la paix, que ce soit sur les plans politique, juridique ou administratif. Dans certains cas, en Nouvelle Guinée occidentale et en Namibie, par exemple, les civils ont pris une part importante, voire essentielle, à la réalisation de l'opération de maintien de la paix.

Mais, alors que dans le passé, ce genre d'opération était exceptionnel, il est vraisemblable qu'à l'avenir, le maintien de la paix comportera plus fréquemment un élément civil actif.

C'est pour cette raison que M. Marrack Goulding, Secrétaire général adjoint aux affaires politiques spéciales, s'est demandé si le moment n'était peut-être pas venu de redéfinir l'expression «maintien de la paix». M. Goulding part du principe que le maintien de la paix est en train d'évoluer, de passer d'une espèce à un genre comprenant trois espèces différentes : les opérations militaires classiques de maintien de la paix, les grandes opérations combinées, comme celle de Namibie et, *peut-être*, les opérations sur le terrain sans composante militaire.[9]

M. F.T. Liu a fait la distinction entre les opérations militaires traditionnelles et ce qu'il appelle les «opérations multidimensionnelles».[10] Il classe dans la dernière catégorie les opérations des Nations Unies au Congo, en Nouvelle-Guinée occidentale (Irian Jaya), à Chypre et en Namibie, opérations au cours desquelles des civils remplissaient des tâches essentielles, politiques, techniques ou humanitaires.

M. Liu soutient, en outre, que la nature novatrice de l'opération du GANUPT en Namibie créera un précédent que l'on invoquera pour utiliser davantage de civils dans les opérations de maintien de la paix. Par ailleurs, il est vraisemblable que l'on assistera à un développement des fonctions civiles de surveillance et de supervision des élections - plus précisément au Sahara occidental et au Cambodge - et qu'elles comprendront *l'organisation* des élections.

Même s'il se peut que, dans un proche avenir, le recours à la police civile, l'organisation et la surveillance des élections et l'administration d'un territoire (ou une combinaison de ces fonctions) donnent ce caractère multidimensionnel ou composé aux opérations de maintien de la paix, il n'en reste pas moins qu'il existe d'autres possibilités de jouer un rôle plus important dans les opérations de maintien de la paix pour les civils ou les organismes civils.

Parmi les commentateurs, MM. Thomas Weiss, Indar Jit Rikhye et Aage Eknes, se sont demandés si l'emploi des soldats du maintien de la paix était justifié pour dispenser une aide humanitaire (là encore, on pense à l'opération du Congo).[11] M. Rikhye nous rappelle que, si plusieurs organismes des Nations Unies s'occupent d'aide aux réfugiés, aucun ne possède une force de sécurité qui lui soit propre. Et cependant, il est manifeste que, dans des régions comme la Corne de l'Afrique, on ne peut fournir une aide humanitaire si la sécurité n'est pas assurée.

Reprenant les idées de M. Rikhye, M. Weiss déclare que les troupes de maintien de la paix pourraient s'avérer utiles «dans le monde actuel, dans le cadre d'une action plus vaste de la collectivité internationale quand surviennent des crises nécessitant une aide humanitaire.» À l'inverse, M. Eknes soutient que l'adjonction, aux forces de maintien de la paix, d'unités civiles chargées de l'aide humanitaire peut renforcer les liens entre la population et les membres de l'opération.

Les arguments en faveur de la future participation des civils aux opérations de maintien de la paix sont donc au nombre de trois. Tout d'abord, la complexité des mesures de réinstallation que l'on demandera à l'ONU d'effectuer (pour résoudre des situations conflictuelles tout aussi complexes) rendra le recours aux civils non seulement souhaitable mais inévitable. En deuxième lieu, comme les Nations Unies devront utiliser de façon novatrice les missions de maintien de la paix, elles devront employer des civils possédant des compétences dans de nombreux domaines.

Troisièmement, les pays qui hésitent à s'engager militairement peuvent voir dans l'utilisation des civils un moyen de participer aux futures opérations de maintien de la paix. C'est ce qui s'est passé en Namibie, quand l'ancienne République fédérale d'Allemagne et la Suisse ont fourni respectivement au GANUPT une unité civile de maintenance et une unité médicale composée de civils.

Le fait que les Nations Unies ont déjà été saisies de la question des civils dans les opérations de maintien de la paix ressort clairement du «Rapport du Secrétaire général» daté du 18 septembre 1990. On y voit non seulement que M. Pérez de Cuéllar a abordé la question de l'utilisation des civils dans des opérations comme celle du GANUPT, mais qu'il a aussi examiné jusqu'à quel point des fonctions traditionnellement effectuées par le personnel militaire - logistique, soutien technique et soutien aux approvisionnements - pouvaient être confiées à des civils. Il terminait en déclarant que, s'il était plus économique d'agir ainsi, on pourrait et on devrait faire appel à des civils pour remplir ces fonctions.

NOTES

1. Par tâches non militaires, il faut entendre les activités (effectuées par des troupes) qui ne font pas normalement partie de celles d'un soldat et qui, dans des circonstances normales, seraient accomplies par un civil.

2. Il faut remarquer que l'administration, l'organisation, le commandement et la direction de chaque opération de maintien de la paix peuvent varier en fonction du mandat et de la nature de cette opération. Les observations figurant dans cette section ont donc un caractère général et ne s'appliquent pas forcément à toutes les opérations.

3. International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon Press, New York, 1984, p. 31.

4. À ce propos, je tiens à remercier ici le colonel Michael Houghton, directeur des opérations de maintien de la paix au ministère de la Défense nationale.

5. F.T. Liu, «The Significance of Past Peacekeeping Operations in Africa to Humanitarian Relief», dans Thomas G. Weiss (sous la dir. de), *Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa*, The MacMillan Press Ltd., Londres, 1990, p. 25.

6. Chester A. Crocker, «Southern African Peace-making», *Survival*, mai-juin 1990, p. 222.

7. Pour connaître le contexte dans lequel se sont déroulées les tractations politiques et diplomatiques qui ont abouti à l'accord sur l'application du Plan de règlement, consulter : Robert S. Jaster, «The 1988 Peace Accords and the Future of South-western Africa», *Adelphi Paper*, n° 253 (automne 1990); Fen Osler Hampson, « The Superpowers and Conflict Resolution in Southern Africa» dans : Institute for International Studies, Brown University, *Superpowers and Regional Conflict in a Post-Cold War World: The Caribbean Basin and Southern Africa*, Occasional Paper n° 4, 1990; et Chester A. Crocker, *op. cit.*

8. Officiellement, le programme de rapatriement du HCR ne relevait pas du GANUPT. Il était appliqué séparément, bien que sous l'égide du GANUPT, conformément au Plan de règlement en Namibie.

9. Marrack Goulding, «Statement Delivered to the DPI/IPS Symposium on The Changing Role of the United Nations in Conflict Resolution and Peace-Keeping», (version abrégée), Singapour, 13 mars 1991, p. 3.

10. F.T. Liu, «The Role of Civilians in Various Types of UN Peacekeeping Operations», (document non publié), 10 avril 1991.

11. Voir : Thomas G. Weiss, *op. cit.*; Indar Jit Rikhye, «The Future of Peacekeeping», *Occasional Papers on Peacekeeping*, n° 2, International Peace Academy, New York, 1989; Aage Eknes, «Revitalizing Peacekeeping. Old Constraints, New Challenges», *NUPI Notat*, n° 407, août 1989; et Robin Hay, «Humanitarian Ceasefires: An Examination of Their Potential Contribution to the Resolution of Conflict», *Document de travail n°* 28, ICPSI, Ottawa, juillet 1990.

M. Robin Hay est chargé de recherche à l'ICPSI.

Les opinions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur et elles n'engagent en rien l'Institut ni le Conseil.

Publication de l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales. Pour obtenir des exemplaires supplémentaires ou d'autres documents, prière d'écrire à l'Institut, au 360, rue Albert, bureau 900, Ottawa (Ontario) K1R 7X7.

Also available in English.
ISBN: 0-662-97210-4